

O DIREITO DE PROPRIEDADE E A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL
PROPERTY LAW AND AGRARIAN REFORM IN BRAZIL

Irlei Elane Mota de Moura¹
Josetito Dutra Lindoso²
Walcyamar Souza Aleixo de Moura³



Resumo

O presente artigo tem por finalidade contemplar, sucintamente, os aspectos históricos e jurídicos sobre a propriedade privada no Brasil, bem como demonstrar a necessidade de uma reforma agrária diante do panorama econômico-social brasileiro. Nesse sentido, busca-se garantir não apenas o direito de propriedade e da posse, mas também, principalmente, assegurar a função social da propriedade, proporcionando à coletividade o exercício de um direito fundamental, tutelado pela Constituição Federal, que deve prevalecer em relação ao interesse individual. Assim, tem-se a aplicação do princípio da justiça social e do bem comum. Portanto, o proprietário tem a obrigação de aproveitar sua terra de forma racional e adequada, preservando o meio ambiente e os recursos naturais nela existentes. Além disso, devem-se respeitar as disposições legais que disciplinam as relações de trabalho, bem como explorar a propriedade para garantir não só o seu próprio bem-estar, mas todos que trabalham nela.

Palavras-chave:

direito; propriedade; agrário

Abstract:

The purpose of this article is to briefly contemplate the historical and legal aspects of private property in Brazil, as well as to demonstrate the need for agrarian reform in the face of the Brazilian economic and social panorama. In this sense, it seeks to guarantee not only the right to property and possession, but also, mainly, to ensure the social function of property, providing the collective with the exercise of a fundamental right, protected by the Federal Constitution, which must prevail over the individual interest. Thus, there is the application of the principle of social justice and the common good. Therefore, the owner has an obligation to use his land in a rational and appropriate manner, preserving the environment and the natural resources that exist on it. In addition, the legal provisions governing labor relations must be respected, as well as exploiting property to ensure not only their own well-being, but all who work on it.

Key words:

law; property; agrarian.

1. Bacharel em Direito, Centro Universitário Luterano de Manaus, Universidade Luterana do Brasil

2. Professor Mestre, Centro Universitário Luterano de Manaus, Universidade Luterana do Brasil

1. Introdução

O presente artigo começa por se alicerçar em uma fundamentação teórica da literatura, definida como caminho norteador deste trabalho, organizado em cinco partes fundamentais:

Na parte inicial apresentamos o *Conceito e Ordenamento da Propriedade Privada* como sendo o principal elemento definidor dos espaços intraurbanos na constituição da cidade capitalista contemporânea e a propriedade representada como a espinha dorsal do direito privado no qual o ordenamento jurídico procura disciplinar ao longo dos tempos o conflito de interesses entre os homens.

Na segunda parte procuramos identificar a principal *Origem da Propriedade Privada no Brasil* com base nos registros históricos, tendo como ponto de partida o descobrimento do Brasil através da conquista europeia no início do século XV quando a propriedade não era privada e pertencia aos povos indígenas que sofreram com a colonização uma profunda ruptura no sistema social, cultural e étnico como fruto da imposição pela força. As primeiras formas de distribuição e concentração de terras no Brasil através das Capitânicas Hereditárias, o comércio de escravos e o aumento de tributos acelerando o domínio da Coroa portuguesa. A revolta de escravos, a resistência de trabalhadores e uma nova legislação sobre aquisição da terra como forma de garantir sua posse mantendo o caráter restrito apenas para uma minoria das elites da nobreza. A tensão social na Europa pela crise no campo com a falta de terras, a descontrolada migração para o continente americano e a promulgação da Lei 601 conhecida como Lei de Terras do Brasil.

Na terceira parte destacamos *O Direito e Função Social da Propriedade* que tem suas bases consolidadas no constitucionalismo moderno tendo a função de ampliar o conceito econômico de propriedade, como uma riqueza destinada a produção de bens que satisfaçam as necessidades sociais.

Na quarta parte apresentamos o *Processo de Constituição da Propriedade Privada da Terra no Brasil* com o objetivo de uma maior compreensão do papel da propriedade privada capitalista da terra na sociedade brasileira, fundamentado no desenvolvimento capitalista moderno que inequivocamente provoca a desigualdade social através da concentração de renda. Na última parte deste artigo apresentamos a definição etimológica do *Conceito de Reforma Agrária* como um processo de mudança feudal agrário no Brasil das capitânicas hereditárias aos grandes latifúndios e as relações jurídicas e econômicas dos que possuem e trabalham na propriedade rural com funções sociais do Brasil contemporâneo.

2. Desenvolvimento

2.1 Conceito e Ordenamento da Propriedade Privada

Para Rodrigues (2003), o domínio mais completo dos direitos subjetivos se constitui como o próprio cerne do direito das coisas. Dentro do sistema de apropriação de riqueza em que vivemos, propriedade representa a espinha dorsal do direito privado, o conflito de interesses entre os homens, que o ordenamento jurídico procura disciplinar, manifesta-se, na quase generalidade dos casos, na disputa sobre bens. Trata-se, como é óbvio de um direito real, de um direito que recai diretamente sobre as coisas e que independe, para o seu exercício, de prestação de quem quer que seja. Ao titular de tal direito é conferida a prerrogativa de usar, gozar e dispor da coisa, bem como de reivindicá-la de quem quer que injustamente a detenha.

A propriedade privada normalmente constitui o principal elemento definidor dos espaços intraurbanos na constituição da cidade capitalista. Tradicionalmente este

modelo de cidade se constrói a partir da repartição de seu solo e de sua consequente comercialização, parcelamento, ocupação e utilização.

A noção de “habitar a cidade no espaço privado” está de tal forma ligada a ideia da propriedade privada que a ampla maioria das cidades do mundo tem no lote a sua unidade básica de parcelamento. Por este motivo, considerável parte do planejamento urbano e do urbanismo realizados no século XX envolve justamente o traçado de diretrizes jurídicas que regulam o lote e sua ocupação.

2.2 A Origem da Propriedade Privada no Brasil

A discussão sobre a origem da propriedade da terra e da questão agrária no Brasil não pode prescindir da afirmativa de que ela deriva dos diferentes processos históricos pelos quais o país passou. Isto quer dizer que a formação territorial brasileira é consequência do processo através da qual o capital submeteu a terra a sua lógica econômica de exploração.

De início deve-se sucintamente afirmar que a área territorial do país tem suas origens no modo pelo qual os povos indígenas estabeleceram suas relações comunitárias de produção e desenvolvendo suas culturas. Dessa forma, o modo de se relacionar com a natureza das populações indígenas contém, simultânea e intrinsecamente sua conservação e preservação. Trata-se de uma concepção do modo de vida que pressupõe muito mais a natureza como parte da vida, do que apenas a vida como parte da natureza, a natureza aparece como algo intrínseco ao indígena. Nele, portanto não se separa a natureza da vida. E por isso que estes povos precisam de extensões significativas de terra para realizar o processo social de suas reproduções. Aliás, é fundamentalmente por isso que os povos indígenas lutam pela demarcação de seus territórios, mesmo que muitas vezes, eles estejam transformados pela ocupação dos não índios.

Porém, coube ao processo de ocupação colonial fundada na escravidão, iniciar o processo de destruição dos territórios dos povos indígenas face à nova sociedade que se formava no país pela ação colonialista portuguesa. Entretanto cabe destacar que este processo não trouxe consigo de início a constituição da propriedade privada capitalista da terra, isto porque, a Coroa portuguesa emitiu para os exploradores colonialistas os títulos de sesmarias que lhes davam apenas, o direito de uso das terras reais. Inclusive, caso não as explorassem a Coroa podia retomá-las, como estava expresso no texto da Lei de 26 de Junho de 1375, que abrigava a prática da lavoura e o semeio da terra pelos proprietários arrendatários, foreiros e etc.

Sobre o regime das sesmarias como instrumento jurídico de acesso à terra durante o período colonial que durou até a independência, Martins (1980, 70-71) assim se referiu: até a extinção do regime de sesmarias, em 1822, a concessão real era o meio reconhecidamente legítimo de ocupação do território.

O regime de sesmarias era racialmente seletivo, contemplando os homens de condição e de sangue limpo, mais do que senhores de terras senhores de escravos. *A sesmaria não tinha os atributos da propriedade fundiária de hoje em nosso país.* A efetiva ocupação da terra, com trabalho, constitui o requisito da apropriação, revertendo a Coroa o terreno que num certo prazo não fosse trabalhado. Num país em que a forma legítima de exploração do trabalho era a escravidão, e escravidão negra, os "bastardos", os que não tinham sangue limpo, os mestiços, brancos e índios, estavam destituídos do direito de herança, ao mesmo tempo em que foram excluídos da economia escravista. Foram esses os primeiros posseiros: eram obrigados a ocupar novos territórios porque não tinham lugar seguro e permanente nos territórios velhos. Eram os marginalizados da ordem escravista que, quando alcançados pelas fazendas e sesmarias dos brancos, transformaram-se em agregados para manter a sua posse enquanto conviesse ao fazendeiro, ou então seguiam para frente e abriam uma posse nova. *A posse no regime de sesmarias tinha um cunho subversivo.*

Neste período as terras dos povos indígenas que viviam na porção mais atlântica do país, foram sendo tomadas pela ocupação colonialistas. Esta usurpação não aconteceu sem guerra, que via de regra os indígenas perderam. Através, deste processo combinado, tomada das terras indígenas e escravidão, ocorreu tanto na cultura da cana-de-açúcar, mineração, como posteriormente com o cultivo do café, cujo início de expansão, se fez, primeiro no vale do Paraíba Fluminense, e depois no Paulista.

As elites agrárias solidificaram neste período, em seu imaginário social, que a abertura e ocupação de vastas extensões, chamadas equivocadamente de posses, consistiam no modo legítimo de obtenção do domínio sobre estas terras ocupadas legalmente.

Somente em julho de 1822 (com a Resolução nº. 76 - Reino de Consulta da Mesa do Desembargo do Paço), suspendeu-se a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral Constituinte. O regime de sesmarias foi abolido após a Independência quando foi revogada a legislação portuguesa, deixando assim, de incidir sobre as terras brasileiras. Entre a independência e 1850 existiu uma espécie de vácuo jurídico, embora, tenha existido legislações maiores que de certo modo atuaram como referência para o Império, no que se refere ao direito de propriedade.

Ainda sobre este período que antecedeu a Lei de Terras de 1850, outras duas leis serviram para extinguir duas antigas disposições. Segundo Lígia Osório e Silva, a primeira foi a obrigatoriedade do pagamento de foros das sesmarias (Lei de 15 de Novembro de 1831). O alcance dessa medida não era muito grande tendo em vista que nem todas as sesmarias tenham sido concedidas com essa cláusula e também o fato de que os concessionários obrigados a ela se furtavam ao pagamento e as instâncias administrativas não tinham meios de cobrá-lo. Não obstante, a sua extinção representou a conquista de uma aspiração que vinha do tempos coloniais. A segunda modificação ocorrida na época regencial no que concerne a questão da terra foi a extinção do morgadio (Lei nº. 57 - de 6 de outubro de 1835). A lei dos Morgados definia que os bens passassem indivisos ao filho mais velho.

Foi a Lei 501 de 18 de Setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras que atuou como marco jurídico da constituição da propriedade capitalista da terra no Brasil. E, é óbvio, da transformação da terra em mercadoria, pois, a partir desta lei, ela somente poderia ser obtida por compra e venda (artigo 1º). Tratou esta lei de legalizar os títulos de sesmarias e as posses quaisquer que fossem suas extensões, mas que tivessem cultivos, desde que medidas e levadas a registro em livros próprios nas freguesias (artigos 4º, 5º, 7º e 8º). Resumindo, todos os títulos de sesmarias concedidos ou os grilos das terras reais e ou imperiais, eufemisticamente chamadas de "posses mansas e pacíficas" puderam ser legalizadas por aqueles que as grilaram, porém após a lei, isto não era mais possível, pois, somente a Coroa Imperial podia vender as terras devolutas em hasta pública. A Lei ainda definiu, por meio da exceção, o que era terra devoluta, (artigo 3º). Levando a muitos erroneamente a afirmar como sinônimo, terra devoluta como terra de ninguém. Na lei estava garantida punição para aqueles que ocupassem as terras devolutas ilegalmente, mandava expressamente para a prisão, além de exigir multa, indenização pela destruição da vegetação natural (artigo 2º). Dentre as terras devolutas estava assegurado a reserva para os indígenas através da colonização (artigo 12º).

Antes da conquista europeia em 1500, o território brasileiro era habitado por aproximadamente cinco milhões de pessoas aglutinados em mais de 200 povos indígenas, com território, culturas, valores e hábitos diferenciados. Neste espaço, a propriedade da terra não era privada sendo apenas um bem da natureza utilizado coletivamente por todos os membros dos diferentes povos, que controlavam cada qual seu território. A chegada do europeu colonizador significou, pois, uma ruptura nesse sistema, já que um dos objetivos da colonização era se apoderar dos bens existentes, especialmente a terra e os recursos naturais. Nesse conflito que se estabeleceu à

força da pólvora e do controle ideológico da religião, impõe-se uma derrota aos povos que aqui viviam, e Portugal passou então a gerir os bens da natureza de acordo com suas leis, administrando as terras da colônia no Brasil de acordo com os objetivos da Coroa, as designações a administradores locais, que em troca de favores para a Coroa, poderiam usufruir dos bens da natureza.

A primeira forma de distribuição e concentração de terras foram as Capitânias Hereditárias, concessão de uso em que a Coroa destinava grandes extensões de terra a donatários amigos e prestadores de serviço à Coroa. Esse processo de distribuição seguiu-se durante todo o tempo da colônia. A exploração dessas áreas interessava muito à Coroa, pois significava produzir para exportação, aumento do comércio de escravos e aumento de tributos.

Entretanto, a partir da instalação da coroa Portuguesa no Brasil, em 1808, a extensão das terras concedidas foi diminuindo, mas mantinham-se ainda grandes extensões de terras. Em meados do século XIX, o Brasil passou por grandes transformações sociais. A luta dos negros escravos crescia, multiplicavam-se os quilombos, intensificavam-se as pressões externas e internas contra o tráfico de negros oriundos da África. Na sociedade brasileira, existiam setores liberais da classe média, com vocação republicana, que também se opunham e lutavam contra a escravidão. Preocupada com essa pressão e percebendo a inevitabilidade da libertação dos escravos a Coroa tratou de legislar sobre a aquisição da terra no Brasil, de forma a garantir que a posse e a propriedade da terra mantivessem o caráter mais restrito possível, ou seja, apenas para uma minoria das elites da nobreza. E, sobretudo, para garantir que, libertos os escravos, estes não tivessem o direito de acesso a terra, tão abundante e se mantivessem na condição de trabalhadores assalariados nas fazendas.

Por outro lado, na Europa, a tensão social agravava-se com uma crise generalizada no campo, pela falta de terras e pela existência de multidões de camponeses sem terra. Cresciam as aspirações por terra. Começou-se então a difundir na Europa a idéia de que a única saída seria a migração para os novos continentes. A migração para o continente americano revestia-se entre os camponeses pobres do sonho de ter sua terra. Foi dentro desse contexto que D. Pedro II promulgou a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, conhecida como a primeira Lei de Terras do Brasil, a qual definiu a forma como seria constituída a propriedade privada da terra no Brasil. Os usuários detinham apenas concessão de uso e não da propriedade legal. Assim, a lei de 1850 determinava que somente poderia ser considerado proprietário de terra quem legalizasse suas terras em cartórios oficiais, pagando certa quantia em dinheiro a Coroa (legalização das sesmarias e doações).

A principal consequência social desta lei é manter os pobres e negros na condição de sem-terra e, por outro lado, legalizar, agora como propriedade privada, as grandes extensões de terra, na forma de latifúndio. Assim, imensas áreas de terras, antes de propriedade comunal-indígena, depois apropriada pela Coroa, agora eram finalmente privatizadas nas mãos de grandes senhores, que se transformaram de amigos da Coroa em senhores das terras e em latifundiários. Essa lei de terras rege até hoje o acesso à propriedade das terras públicas. Ou seja, os latifundiários apropriaram-se de imensas áreas de terras públicas, que ainda existem na região Centro-Oeste e na região Amazônica, em seguida apresentam falsas provas de que estão na posse dessas imensas áreas como se fosse possível uma única pessoa realizar de fato a posse de imensas áreas e nelas produzir. Esse processo transcorreu durante todo século XX, e mais recentemente, na década dos anos 70, com abertura de rodovias rumo ao oeste e ao norte permitindo o acesso a imensas áreas de terras públicas e de povos indígenas, que foram apoderadas por grandes proprietários, reproduzindo nessas regiões o latifúndio como regra geral da estrutura da propriedade da terra.

Portanto, no Brasil, a base legal que deu origem a propriedade da terra, foi justamente para fomentar e estimular apenas grandes propriedades fundiária, consolidando o latifúndio, sendo esta a base da produção agrícola do país. Nesse sentido, uma sociedade que tem na sua base o latifúndio, promove a desigualdade social e a pobreza no meio rural.

2.3 O Direito e Função Social da Propriedade

O Direito Agrário Brasileiro, tendo como lei básica o Estatuto da Terra, encontra seu embasamento na função social da propriedade, doutrina que tem sua gênese na sociologia.

Essa doutrina da "função social da propriedade" não tem outro fim senão o de dar sentido mais amplo ao conceito econômico de propriedade, encarando como uma riqueza que se destina à produção de bens que satisfaçam as necessidades sociais.

Para São Tomás de Aquino o conceito de propriedade privada é visto em três planos distintos na ordem de valores. Em primeiro lugar, o homem: em razão de sua natureza específica (animal racional), tem um direito natural ao apossamento dos bens materiais. Num segundo, contempla o problema da apropriação dos bens, qual resulta, em última instância, no direito de propriedade propriamente dito. Por fim, num terceiro plano, São Tomás de Aquino permite o condicionamento da propriedade ao momento histórico de cada povo, desde que não se chegue ao extremo de negá-la.

As encíclicas papais, por sua vez, abordando questões sociais, enfocam o problema sob o prisma tomista. A autenticidade cristã do direito de propriedade privada está reafirmado nas encíclicas "Rerum Novarum", de Leão XIII, e "Mater et Magistra" de João XX embora não deixa de se fazer menção ao condicionamento representado pelo bom uso da propriedade, como se vê, também, no "Quadragesimo Anno" de Pio XI.

Ao "direito de propriedade privada sobre os bens estará intrinsecamente inerente uma função social" (Mater et Magistra). A essa limitação do direito de propriedade, responde Francisco Vito com o argumento de que esse princípio "longe de enfraquecer o instituto da propriedade privada, reforça o porque um regime em que ele satisfaz a função social, torna-o cada vez menos criticável em nome do princípio da justiça social" (Francisco Vito. "A Encíclica Mater et Magistra e a hodierna questão social.", trad Brasileira, Edições Paulinas).

Pode-se sintetizar tudo na realização do bem comum entendido como o bem da comunidade. Isso quer dizer que o Estado ao ter como seu objetivo precípua o bem comum, jamais deverá sacrificar nenhum dos direitos considerados fundamentais do ser humano.

Para Antonio C. Vivanco, *a função social da propriedade* representaria nada mais, nada menos que o reconhecimento de todo titular do domínio, de que por ser um membro da comunidade tem direitos e obrigações com relação aos demais membros, de maneira que se ele pode chegar a ser titular do domínio, tem a obrigação de cumprir com o direito dos demais sujeitos, que consiste em não realizar ato algum que possa impedir ou obstaculizar o bem de ditos sujeitos, ou seja, da comunidade [grifo nosso].

Ainda para Vivanco, em sua obra "Teoria del Derecho Agrário" o direito à coisa se manifesta concretamente no poder de usá-la e usufruí-la. O dever que importa ou comporta a obrigação que se tem com os demais sujeitos se traduz na necessidade de cuidá-la a fim de que não perca sua capacidade produtiva e que produza frutos em benefício do titular e, indiretamente, para satisfação das necessidades dos demais sujeitos da comunidade.

Assim, para o agrarista argentino, o direito do titular implica o poder de usar livremente a coisa, porém por sua vez supõe o dever de utilizá-la de maneira que não se desnaturalize. Isso em razão de que sua capacidade produtiva interessa por igual todos os sujeitos da comunidade e de que os elementos essenciais para a vida

humana, como a alimentação, provém de elementos agrários como a terra ou os animais.

No Brasil a propriedade privada foi concebida, desde a fundação do constitucionalismo moderno, como um direito humano cuja função consiste em garantir a subsistência e a liberdade individual contra as intrusões do Poder Público. Portanto, o reconhecimento constitucional da propriedade como direito humano liga-se, essencialmente, a sua função de proteção pessoal. Na ciência jurídica moderna, o direito de propriedade figura entre os direitos reais, sendo, de forma simplificada, o direito que uma pessoa tem de exercer, com exclusividade, o uso, a fruição, a disposição e a reivindicação sobre determinado bem, ou seja, para exercer qualquer um desses direitos, o indivíduo tem que ser o dono da coisa ou ter autorização do dono. Assim, também entendiam os romanos. Por outro lado, para os liberais, nos séculos XVIII e XIX, a idéia de que a propriedade seria um direito, era absolutamente adequada aos seus ideais de liberdade econômica. Entretanto, essa definição de propriedade como direito apenas de natureza real (direito subjetivo absoluto), exclui-se toda a coletividade, menosprezando a função social da propriedade.

Nesse sentido, o direito contemporâneo passou a reconhecer que todo proprietário tem o dever fundamental de atender à destinação social dos bens que lhe pertencem. Deixando de cumprir esse dever, o Poder Público pode expropriá-lo sem as garantias constitucionais que protegem a propriedade como direito humano. Ademais, perdem o proprietário, em tal hipótese, as garantias possessórias que cercam, normalmente, o domínio. Assim, contempla a Constituição Federal em seu art 5º "XXII - é garantido o direito de propriedade: XXIII -a propriedade atenderá a sua função social.

O princípio da função social da propriedade no Brasil, foi introduzido no ordenamento jurídico a partir da Emenda Constitucional nº 10, de novembro de 1964 a Constituição Federal de 1946, modificando, completamente, o conceito de propriedade até então vigente. A consequência imediata na inovação promovida por essa Emenda foi o advento do Estatuto da Terra, que em seu artigo 2º preceituou: "É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra condicionada pela sua função social, na forma prevista na lei".

O Estatuto da Terra, abraçando a filosofia, pois, da função social, trouxe para o mundo do direito o conceito socioeconômico de propriedade, como bem de produção, conjugando, assim, o econômico e o jurídico, para poder reger as leis naturais da economia, dizendo que a propriedade da terra somente desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente, atender aos requisitos básicos ditados pelo art. nº 2º e que a Constituição Federal de 1988, recepcionou em seu art nº 186: "A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado, II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho, V - exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores".

Diante de tal conceituação, é evidente que é pelo trabalho e não simplesmente pelo fato do título que o homem conquistará o direito de propriedade sobre a terra. O princípio da função social é a fórmula encontrada pela Lei Maior a fim de realizar a reforma agrária, sem, no entanto, ferir de morte o princípio secular do direito de propriedade. Nesse sentido, enfatiza DUGUIT: "...a propriedade não é um direito, é uma "função social". O proprietário, quer dizer, o possuidor de uma riqueza tem, pelo fato de possuir essa riqueza, uma "função social a cumprir. enquanto cumpre essa missão, seus atos de propriedade estão protegidos. Se não os cumpre, ou deixa arruinar-se sua casa, a intervenção dos governantes é legítima para obrigar-lhe a cumprir sua função social de proprietário, que consiste em assegurar o emprego das riquezas que possui conforme seu destino".

Verifica-se que a doutrina da função social da propriedade traz consigo o objetivo primordial de dar sentido mais amplo ao conceito econômico da propriedade, portanto, o proprietário tem a obrigação de aproveitar sua terra racionalmente e adequadamente, utilizando-a, contudo, de forma a preservar o meio ambiente e os recursos naturais nela existentes, com observância das leis que regulam as relações de trabalho, logo, o trabalho erige-se em esteio preponderante para solidificação da propriedade no Direito Agrário, trazendo-nos para a realidade de “que a terra deve pertencer a quem trabalha”.

Por fim, embora alguns defendam que o conteúdo final do direito de propriedade seja determinado pela legislação ordinária, não se pode encarar a propriedade apenas como direito civil de usar, fruir, dispor e reivindicar (art. nº 1228/NCC), mas tratá-la à luz dos preceitos constitucionais vigentes. Dessa forma considera-se o predomínio do social sobre o individual, este contexto de propriedade não mais se revestiria do caráter de absoluto e intangível de que outrora se impregnava, mas está sujeito as limitações ditadas pelo interesse público e pelos princípios da justiça e do bem comum. Assim a inserção da função social da propriedade no rol dos direitos e garantias fundamentais significa que o legislador constituinte considerou-a como regra fundamental apta a instrumentalizar todo o tecido constitucional por via de consequência, todas as normas infraconstitucionais.

2.4 O Processo de Constituição da Propriedade Privada da Terra no Brasil

O debate sobre o processo de constituição da propriedade da privada da terra no Brasil se fundamenta na concepção de que o desenvolvimento capitalista moderno se faz de forma desigual e contraditório e tem em sua raiz o caráter rentista. Isto se deve ao fato de que este caráter rentista do capitalismo que se formou no país, continua colocando necessariamente também entre suas contradições principais, as formas da apropriação privada da terra. Isto quer dizer que no Brasil a concentração da propriedade privada da terra atua como processo de concentração da riqueza e, portanto do capital. O caminho está, portanto, na capacidade de se entender os novos mecanismos que o capital criou para sujeitar a renda da terra aos seus desígnios, sem, necessariamente, ter que se apropriar de forma direta da propriedade privada da terra.

A propriedade da terra é centro histórico de um sistema político persistente. Associada ao capital moderno deu a esse sistema político uma força renovada, que bloqueia tanto a constituição da verdadeira sociedade civil, quanto da cidadania de seus membros. No Brasil, o atraso é um instrumento de poder. Ao contrário do que ocorria com o modelo clássico da relação entre terra e capital, em que a terra (e a renda territorial, isto é, o preço de terra) é reconhecida como entrave à circulação e reprodução do Capital. No modelo brasileiro o empecilho na produção agrária do capital na agricultura não foi removido por uma reforma agrária, mas pelos incentivos fiscais. O empresário pagava pela terra mesmo sem documentação lícita e, portanto produto de grilagem, isto é, de formas ilícitas de aquisição. Em compensação, recebia gratuitamente, sob a forma de incentivo fiscal, o capital de que necessitava para tornar a terra produtiva. O modelo brasileiro inverteu o modelo clássico. Nesse sentido, reforçou politicamente a irracionalidade da propriedade fundiária no desenvolvimento capitalista, reforçando consequentemente, o sistema oligárquico nela apoiado, portanto, acabou comprometendo os grandes capitalistas com a propriedade fundiária e suas implicações políticas (MARTINS, 1994, p. 13, 79 e 80).

Esta relação entre a propriedade privada capitalista da terra e a renda fundiária que permite que seu proprietário, mesmo sem nada nela produzir possa se enriquecer. Sobretudo, quando ele se apropria de uma parcela de terra sem despendar dinheiro algum por ela, como ocorre no processo de grilagem, ou seja, o grileiro apropria-se ilegalmente de uma terra pública, e a partir desta apropriação passa a se apropriar da renda fundiária que ela gera. Neste processo ele, pode com a sua venda também

ilegal, obter dinheiro que pode ser convertido em capital. Assim, se dá o processo de produção do capital através da apropriação legal ou ilegal da renda fundiária. É este o processo de busca do acesso ilegal da terra pública devoluta ou não, pelas elites brasileiras, um dos caminhos da produção não capitalista do capital. Por isso, este texto tem como objetivo a compreensão do papel da propriedade privada capitalista da terra na sociedade brasileira.

2.5 O Conceito de Reforma Agrária

Etimologicamente, reforma vem das palavras *re* e *formare*. Reforma significa mudar uma estrutura anterior para modificá-la em determinado sentido. O prefixo *re* significa a idéia de renovação, enquanto *formare* é a maneira da existência de um sentido ou de uma coisa. Reforma agrária é, pois, na acepção etimológica, a mudança do estado agrário vigente, procurando-se mudar o estado atual da situação agrária. É esse estado que se procura modificar, o do feudalismo agrário (que influenciou o surgimento das *sesmarias* e *capitanias hereditárias* no Brasil colonial) e o da grande concentração agrária (latifúndios) em benefício das massas trabalhadoras do campo. Por consequência, as leis de reforma agrária se opõem a um estado anterior de estrutura agrária privada que se procura modificar para uma estrutura de propriedade com sua função social.

Segundo Duarte "a reforma agrária é a revisão, por diversos processos de execução das relações jurídicas e econômicas dos que detém e trabalham a propriedade rural, com o objetivo de modificar determinada situação atual do domínio e posse da terra e a distribuição da renda agrícola" (Nestor Duarte, Reforma Agrária, 1953).

Para Cavalti "a reforma agrária e a revisão e o reajustamento das normas jurídico-sociais econômicas-financeiras que regem a estrutura agrária do País, visando a valorização do trabalhador do campo e o incremento da produção, mediante distribuição, utilização, exploração sociais e racionais da propriedade agrícola ao melhoramento das condições de vida da população rural" (Coutinho Cavalcanti, Reforma Agrária no Brasil, 1961).

Vale mencionar a maneira como a sociologia marxista encara o problema da reforma agrária. Esta é reputada como o confisco das terras dos grandes senhores rurais, para favorecer as massas camponesas (proletariado). A terra é nacionalizada e passa ao controle do Estado, que a arrenda a título perpétuo ao campesinato, por meio das fazendas coletivas, como na extinta União Soviética, ou passa ao controle dos novos proprietários camponeses, como na China Socialista, sem prejuízo da apropriação futura do Estado.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a distinção entre reforma agrária, política agrária e política fundiária.

Reforma agrária é uma revisão e novo regramento das normas, disciplinando a estrutura agrária do País, tendo em vista a valorização humana do trabalhador e o aumento da produção, mediante a utilização racional da propriedade agrícola e de técnica apropriada ao melhoramento da condição humana da população rural.

Ela deve combater simultaneamente formas menos adequadas de produção, sobretudo o latifúndio e o minifúndio. Mesmo a pequena propriedade familiar também não apresenta grande grau de produtividade sem as técnicas do crédito e do melhor assentamento do homem a terra.

A reforma agrária não se confunde com a política agrária, também prevista na Carta Magna. A política agrária é o conjunto de princípios fundamentais e de regras disciplinadoras do desenvolvimento do setor agrícola.

A política fundiária, por sua vez, difere da política agrícola: sendo um capítulo, uma parte especial desta tendo em vista, o disciplinamento da posse da terra e de seu uso adequado (função social da propriedade).

A política fundiária deve visar e promover o acesso à terra daqueles que saibam produzir, dentro de uma sistemática moderna, especializada e profissionalizada.

Nesse contexto, a terra tem uma função social, que é justamente a produção agrícola para alimentar a população humana e a sociedade urbanizada. E a redistribuição das terras é normalmente um dos principais objetivos de qualquer programa de reforma agrária.

Nos anos 60, o governo de João Goulart anuncia o lançamento das reformas de base, começando pela reforma agrária. Logo após a implantação do Regime Militar é criado o estatuto da terra (1964), em 1970, o Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) para coordenar a reforma agrária e promover a ocupação da Amazônia. Nos anos 70, reivindicações por reformas aumentam e os agricultores sem terra começaram a organizar as primeiras invasões para pressionar o governo. Surge então o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a maior organização popular de luta pela reforma agrária. Os proprietários também se organizam e criam União Democrática Ruralista (UDR). Com a redemocratização do país, os governos começam a promover maior número de assentados. Em 1988, a Constituição determina que a grande propriedade que não cumprir sua função social pode ser desapropriada para fins de reforma agrária. Pela lei, além de manter a fazenda produtiva, o proprietário deve preservar o meio ambiente e cumprir as obrigações trabalhistas.

Para enfocar a questão adequadamente, é preciso ver a reforma agrária como uma decisão política do estado para solucionar uma “questão agrária”, que entrava no desenvolvimento da Nação. Portanto, o primeiro passo para discutir racionalmente a necessidade dessa decisão consiste em definir claramente essa “questão agrária”. Diz-se que o desenvolvimento de um país está entravado por uma “questão agrária” quando a trama das relações econômicas, sociais culturais e políticas no meio rural produzem uma dinâmica perversa que bloqueia tanto esforço de aumentar a produção e a produtividade, como as tentativas de melhorar o nível de vida da população rural e sua participação ativa no processo político democrático.

Essa dinâmica perversa é a resultante de uma cadeia causal que deriva, em última instância, da concentração da propriedade da terra, porque é esta que determina a concentração do poder econômico e do poder político, criando estruturas de sujeição da população rural e gerando uma cultura incompatível com um tipo de exploração racional da terra e compatível com o desenvolvimento nacional. Nesse sentido a “questão agrária” não envolve apenas aspectos agronômicos, econômicos e sociais, mas se trata de um problema de ordem institucional, ligado aos mecanismos jurídicos, políticos e culturais que se formam e se automatizam no meio rural em decorrência de dois processos interligados: a concentração da propriedade no pólo superior da pirâmide dos proprietários que provoca extrema fragmentação nos níveis inferiores dessa pirâmide; e a existência de uma grande população rural destituída de terra, gerando consequências desastrosas como: sistemas agrícolas pouco produtivos e devastadores da natureza; baixa rentabilidade, dualidade tecnológica, pobreza e êxodo rural; clientelismo e violência e analfabetismo. Impedindo a possibilidade de desenvolvimento dos mais pobres e de iniciativas que signifiquem um aproveitamento mais racional do potencial agrícola do país.

Portanto, a Reforma Agrária precisa visar substituir essa “dinâmica perversa” que fabrica miséria e bloqueia o desenvolvimento, por uma dinâmica de desenvolvimento nacional que consiste em redistribuir renda, riqueza e poder no campo, de modo a criar um clima socioeconômico e cultural propício ao desenvolvimento equilibrado da exploração dos recursos agrícolas e florestais do país, criar escassez relativa de força de trabalho em toda a economia, a fim de forçar aumentos de remuneração dos assalariados, aumentar exponencialmente a produção de alimentos, a fim de sustentar uma demanda várias vezes superior à atual - resultado automático de um processo efetivo de distribuição de renda, viabilizar a

agricultura familiar, mediante formação de assentamentos e apoio técnico, financeiro e comercial a milhões de unidades familiares já existentes no país.

3. Conclusões

Portanto, este texto buscou mostrar a complexidade da origem da propriedade privada da terra e revelando suas múltiplas formas. Isto porque, foram aceitas e legitimadas as terras que se referem aos títulos de sesmaria; as posses de qualquer dimensão até 1931 e a partir deste período, por meio das Constituições, somente com áreas limitadas, as derivadas dos registros de hipotecas, dos inventários, e das transmissões inter-vivos. Mostrando que não se teve uma consolidação da legislação das Terras no país, decorrente do conjunto da legislação existente e os inúmeros conflitos de interpretações jurídicas. Neste sentido, não há como os órgãos públicos, como o INCRA, SPU, Institutos Estaduais de Terras, ou mesmo os cartórios de registros de imóveis, afirmarem quem são os proprietários das terras, uma vez que não ocorreu uma confirmação dos registros, salvo poucos casos de denúncias.

Porém, mesmo com todas as formas apresentadas de legitimação da propriedade privada de terra, a somatória de suas áreas não corresponde ao território nacional. Isto ao entender que o Brasil possui uma área territorial de 850 milhões de hectares, sendo que as unidades de conservação ambiental ocupavam 102 milhões de hectares, as terras indígenas 128 milhões de hectares, e a área total dos imóveis cadastrados no INCRA aproximadamente 420 milhões de hectares. Restam ainda outros 30 milhões de hectares dessa área total ocupada pelas águas territoriais internas, áreas urbanas e ocupadas por rodovias, e posses que deveriam ser regularizadas, e outros 170 milhões de hectares de terras devolutas, a grande maioria apropriada e cercada ilegalmente, particularmente, pelos grandes proprietários.

Neste sentido, a grande maioria das terras griladas permanece sem registro, porque, legalmente, elas não podem ser registradas. Mas, no entanto, a história da grilagem das terras públicas no Brasil revela uma sofisticação no processo. Isto porque agora, não é mais, necessário envelhecer os documentos com a ajuda dos grilos. Dois novos recursos passaram a ser utilizados. Em primeiro lugar, foi a estratégia de tentar regularizar as terras por meio de “laranjas”, via falsas procurações, em que se conseguia a área maior do que permitida na Constituição. Este período foi denominado de “grilagem legalizada”, que ocorreu principalmente durante os governos militares. Em segundo lugar, foi a estratégia utilizada pela “banda podre” dos funcionários do INCRA, que por meio da Reforma Agrária, passou a “oferecer” e “reservar” as terras públicas para os grileiros e indicar os caminhos “legais” para obtê-las. Sendo que, dois caminhos foram utilizados como alternativas de legalização: o uso da reforma agrária e da regularização fundiária.

Desta forma, todas estas terras estão “cercadas e apropriadas privadamente” por grileiros madeireiros, pecuaristas, sojeiros e etc., revelando, portanto, que o processo histórico da grilagem das terras devolutas no Brasil é parte constitutiva do capitalismo rentista que nele se desenvolveu.

O Brasil é um dos poucos países com verdadeiras condições de gerar moldes de empregos no campo, pela possibilidade de estender suas fronteiras agrícolas, pela disponibilidade de tecnologia, e por um mercado consumidor em expansão. Além disso, reúne igualmente condições para executar uma verdadeira reforma agrária.

Segmentos amplamente majoritários que na opinião pública apoiam uma revisão da estrutura fundiária no país, assim como uma aceleração dos assentamentos rurais. O governo está determinado a cumprir, como vem fazendo, as metas para os assentamentos e assegurar o apoio necessário para que o assentado possa efetivamente transformar-se em agricultor produtivo.

Os recursos para a reforma agrária foram aumentados. As barreiras legais, eliminadas. Um conjunto de textos legais, já adotados ou por adotar, permitirá combater mais eficazmente a violência e a impunidade.

Movimentos sociais atuantes tem dado contribuição decisiva para a mobilização da sociedade em prol de maior equidade no campo.

As condições parecem dadas para corrigir estruturas e relações iníquas, herdadas da época colonial. Um governo democrático tem o dever de atribuir prioridade às ações que visem reduzir formas de exclusão e a promover maior justiça social. Mas, por ser democrático, tem também um compromisso com a lei. Porque são justamente o desrespeito a lei e a complacência secular com o desrespeito a lei que explicam, ainda que não justifiquem a violência e as reiteradas violações aos direitos humanos no campo.

O problema da terra, tão antigo quanto o país, não poderá ser resolvido por um governo, mas por uma geração. Mas para se fazer uma longa marcha, é preciso dar o primeiro passo.

Por tudo isso, a importância da reforma agrária é decisiva porque permite e consolida a estabilidade econômico-financeira de um país. Nenhuma nação poderá ser próspera enquanto seu campesinato estiver na miséria social econômica. Podemos afirmar que a necessidade premente de libertação dos camponeses numa base econômica de aliança harmônica entre o proprietário e os trabalhadores rurais. Como afirmou o nobre Deputado Federal Pernambucano *Oswaldo Lima Filho*, em memorável discurso pronunciado na Câmara dos Deputados em 02/09/1985, sobre a *questão agrária e o 1º. Plano Nacional de Reforma Agrária*: "Não é justo que milhões de trabalhadores brasileiros continuem em condições de pobreza absoluta enquanto grandes proprietários detenham hoje a propriedade de centenas de milhares de hectares em grande parte improdutivos" [grifo nosso].

Por consequência disto, a reforma agrária não é contra a propriedade privada no campo. Ao contrário, descentraliza-a democraticamente, favorecendo as massas e beneficiando o conjunto da nacionalidade. É um imperativo da realidade social atual, devendo atender a função social da propriedade, evitando-se assim, as tensões sociais e conflitos no campo. Uma reforma agrária no país, moderada e sabia, será uma das causas principais do progresso nacional.

Referências Bibliográficas

BICALHO DE ABREU, M. A. *A Doutrina da Função Social da Propriedade*. Marco <http://www.factum.com.br/artigos/102.htm> Acesso em 22/12/2009.

CIRNE LIMA, R. *Pequena História Territorial do Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas*. 2ª edição, Livraria Sulina Editora, Porto Alegre, 1954.

FARIA, C. S. *A Integração Precária e a Resistência Indígena na Periferia da Metrópole*. São Paulo: FFLCH, USP (Dissertação de Mestrado), 2008.

MARTINS, J. S. *O Poder do Atraso*. São Paulo, Hucitec, 1994.

MARTINS, J.S. *Não há terra para plantar neste verão - o cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo*. Petrópolis, Vozes, 1986.

MARTINS, J. S. *Expropriação e Violência (A questão política no campo)*. São Paulo, Hucitec, 1980.

MARTINS, J. S. *O cativo da Terra*. São Paulo, Hucitec, 1979.

RODRIGUES, S. *Direito Civil: Direito das Coisas*. Volume 5 28ª Edição. Ed Saraiva, São Paulo, 2003.

SHANIN, Teodor. *La Classe Incomoda*. Alianza ed Madrid, 1993.

SILVA L. O. *Terras e Latifúndio* - Efeitos da Lei de 1850. Ed. Unicamp Campinas-SP, 1996.

THOMAZ JÚNIOR, A. *Trabalho, reforma agrária e soberania alimentar: elementos para recolocar o debate da luta de classes no Brasil*. Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (46).

UMBELINO DE OLIVEIRA A e SALLES DE FARIAS, C. *O Processo de Constituição da Propriedade Privada da Terra no Brasil*. <http://www.google.com.br/search?hl=ptBR&source=hp&q=Origem+da+Propriedade+Privada+no+Brasil&btnG=Pesquisa+Go+ogle&meta=&aq=t&oq=&sz=1R2GGLL_en> Acesso em: 22/12/2009.

Wikipédia: Enciclopédia Livre <http://pt.wikipedia.org/wiki/Propriedade_privada> Acesso em 22/12/2009 OHCHR: Portuguese (em português) - Universal Declaration of Human Rights www.unhcr.ch Pagina visitada em 2009-03-24.

ALBUQUERQUE FILHO, A. C. <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1672>> Acesso em 03/01/2010> Acesso em 03/01/2010.

Endereço para correspondência

Nome: Irlei Elane Mota de Moura
Endereço: Rua Papoula, Quadra M - Casa 10
Conjunto Habitacional Flamanal
CEP: 69.044-220
Manaus, Amazonas, Brasil.
E-mail: irleimmoura@gmail.com